

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2021

Doctor

ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario Comisión VII Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

comision.septima@camara.gov.co

Cra 7 No 8-58-Edificio Nuevo del Congreso

E.S.D.

ASUNTO: Consideraciones al proyecto de Ley No. 018 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”*.

Respetado Dr. Guerra,

La Federación de Aseguradores Colombianos FASECOLDA se permite poner en consideración de los distinguidos miembros de la Comisión VII Constitucional Permanente, los comentarios al proyecto de Ley 018 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”*.

El documento se estructura en cinco capítulos. Uno primero hace un breve balance del sistema pensional en Colombia después de promulgada la ley 100 de 1993. El segundo detalla el alcance del proyecto de ley y analiza los posibles efectos que su adopción. El tercero tiene que ver con los aspectos constitucionales de la iniciativa. El cuarto con la participación del sector asegurado en el sistema pensional y los efectos de la norma en la actividad. El último hace una recomendación a los honorables congresistas que participarán en la discusión y votación de la iniciativa.

1. Balance del sistema pensional en Colombia

El actual modelo de competencia entre los regímenes de prima media y de ahorro individual que tenemos en el sistema pensional colombiano, luce indeseable después de 27 años de expedida la ley 100 de 1993. Las razones de su bajo desempeño están muy lejos de agotarse en el reducido mundo pensional y parecen emerger de los enormes problemas de informalidad y desempleo que padece nuestro mercado laboral, de las bajas tasas de ahorro

macroeconómico y de la transición demográfica que ha supuesto una caída en las tasas de mortalidad de las personas mayores y una ampliación de su expectativa de vida.

Los resultados no pueden ser más magros. En estos 27 años no se ha logrado la ampliación de las coberturas. Ni de los cotizantes ni de los pensionados. Las cifras así lo evidencian: de cada 10 personas ocupada en el país, apenas 3 personas cotizan regularmente a pensiones, mientras que de cada 10 personas mayores de 60 años, solo 3 tienen derecho a una pensión. Las restantes personas mayores o bien reciben un subsidio del Estado equivalente a 85 mil pesos mensuales a través del programa Colombia mayor o no reciben nada.

Una consecuencia directa y dramática de este hecho, es que el sistema pensional no cumple su función principal que es eliminar la pobreza en la población mayor de edad y mejorar su bienestar suavizando el consumo de las personas hasta el final de sus días. En Colombia, la pobreza en la población mayor de 65 años es superior al 20% y en el sector rural esta cifra asciende a un 30%. Otro 5.0% de los ancianos viven en la pobreza extrema, es decir en la indigencia, lo cual constituye un auténtico drama social que obliga a plantear ajustes y reformas, no solo en el plano pensional sino además en lo laboral y en aquellas reformas que mejoren la productividad.

La sostenibilidad financiera es otro de los talones de Aquiles de nuestro sistema pensional. Es especialmente grave en el sistema de reparto administrado por el Gobierno¹. Cada año el Gobierno Nacional destina un equivalente al 4.0% del PIB para pagar las mesadas de algo más de 2.0 millones de colombianos pensionados por Colpensiones y los regímenes especiales (fuerzas militares, magisterio y FOPEP)². En valor actual, esta deuda contingente puede ser superior al 110% del PIB según trabajos elaborados por el DNP y ANIF.

El enorme monto que se focaliza en las pensiones tiene además un costo de oportunidad enorme para los demás sectores que atiende el Estado. Muestra de ello son limitadas partidas presupuestales que se asignan a sectores estratégico como el agro (0.1% del PIB) o la infraestructura física (0.9% del PIB). Este desplazamiento del gasto de inversión de sectores de especial importancia constituye un lastre sobre el desarrollo del país y sobre su productividad y competitividad.

La inequidad del sistema pensional es otro de sus rasgos. Las hay de distintos tipos. La primera de ellas es la inequidad horizontal, que supone que dos personas que tienen un mismo historial laboral reciben pensiones distintas dependiendo del régimen al que se encuentren afiliadas. Esto es así porque mientras en el sistema de ahorro individual la

¹ Una de las grandes ventajas del sistema de ahorro individual frente al de prima media es el de su sostenibilidad financiera. Esto es así porque las pensiones se financian con el ahorro acumulado, lo que de alguna medida garantiza el equilibrio actuarial de estos pagos. En el sistema de prima media, no existe ahorro y los faltantes deben ser aportados por el Gobierno Nacional a través de gasto público.

² En Colombia para el año 2020, de cada 10 pesos que se recaudan en impuestos, 3 se destinan al pago de pensiones

persona recibe una mesada que depende del monto ahorrado y de un cálculo actuarial que determina su mesada, en el sistema público recibe unos pagos que se encuentran predeterminados en una fórmula incluida en la ley. Esta forma de cálculo no garantiza el equilibrio actuarial de ingresos y egresos, por lo que la diferencia debe ser financiada con los impuestos generales. Es decir que de las pensiones del sector público son subsidiadas.

La inequidad vertical, es aún más grave. Deja sin ningún tipo de recursos públicos a los ancianos en situación de miseria, mientras entrega millonarios subsidios a las pensiones de la población de mayores ingresos. En la mitad quedan aquellos que reciben un subsidio del programa Colombia mayor, que no les permite superar el límite de indigencia monetaria. Estamos hablando de un completo contrasentido; un estado que recauda sus impuestos del consumo de las familias y de la renta de personas naturales y jurídicas para ser entregados a los más afortunados en forma de pensiones.

No en vano, el coeficiente Gini en Colombia, es igual antes del pago de impuestos y después de la aplicación de transferencias (subsidios) por parte del Estado. Es decir que el estado no juega ningún papel en la mejor distribución del ingreso al país; o más bien, su actuación es regresiva al no aportar ni un punto a la mejora de los indicadores de desigualdad. Dos cifras hacen esta situación elocuente: una pensión de 20 millones de pesos recibe un subsidio superior a los mil millones de pesos, mientras que 3 millones de ancianos no reciben un solo peso de parte del presupuesto nacional.

Otra de las formas de discriminación del sistema pensional tiene que ver con la población que ha cotizado y no cumple los requisitos para pensionarse. A estas personas se les devuelven sus aportes a través de las figuras de devolución de saldos en el sistema de ahorro individual o de indemnización sustitutiva en el de prima media. Resulta que en el primer caso se reconocen los ahorros con los rendimientos financieros acumulados a lo largo del tiempo, mientras que en el sistema público apenas se indexan los ahorros al IPC, lo que constituye un menoscabo económico para toda la población afiliada al sistema público de pensiones que no se puede pensionar.

En síntesis, tenemos un mal sistema de protección a la vejez. Un sistema con muy bajas coberturas, con altas tasas de pobreza y miseria de la población mayor de edad, que drena de manera importante los recursos públicos y que promueve la inequidad. A esto se suma el envejecimiento poblacional que ha triplicado el número de personas mayores de 60 años en el país en los últimos 20 años y que los multiplicará por dos para el año 2050. Una bomba social que el país debe desactivar a través de reformas adecuadas.

2. Comentarios al proyecto de ley 018 de 2021C “Ventana Pensional”

El proyecto de ley que se ha denominado de “Ventana Pensional” profundiza todos los vicios de nuestro sistema pensional, al permitir que un grupo de privilegiados pueda trasladarse

entre los dos regímenes que lo componen. Esto lo logra relajando una disposición contenida en la ley 797 de 2003 que intentaba salvaguardar la integridad financiera del sistema pensional al limitar la posibilidad de traslados 10 años antes de las edades consagradas para acceder al derecho.³

La disposición, según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá un costo neto de 28 billones de pesos para Nación en valor presente y supondrá una destrucción de 27 billones de ahorro privado. La medida beneficiará únicamente a 221 mil afiliados que se trasladarán del régimen privado al público para disfrutar de los subsidios estatales, de los cuales apenas unos 140 mil llegarán a pensionarse.

De allí se desprenden dos efectos: el primero es que cada persona que se traslada recibirá un subsidio de 200 millones por parte del Estado; el segundo que algo más de 80 mil afiliados de los que se trasladan no se pensionarán y recibirán una indemnización sustitutiva mucho menor⁴ de lo que recibirían en el sistema privado.

Además del costo fiscal, la medida profundiza la inequidad existente. De los cerca de 28 billones de pesos, más de la mitad irá a financiar las pensiones del 20% más rico de la población. Y lo que es peor, puede generar fenómenos de racionamiento implícito en los que el Gobierno deben relocalizar los subsidios de programas como Colombia Mayor o de programas de transferencias a la población vulnerable para cumplir con estas nuevas responsabilidades.

Sin duda estos recursos, de existir podrían ser utilizados de mucha mejor manera. Por ejemplo, la universalización y mejora⁵ del programa Colombia Mayor, para los cerca de 4.5 millones de personas mayores de 60 años que no cuentan con una pensión, tendría un costo anual cercano a los 4.0 billones de pesos al año. Si se compara esta cifra con el costo fiscal estimado del proyecto de ley, se podría señalar que Colombia podría eliminar la pobreza extrema en las personas mayores por cerca de una década.

En cobertura no se gana nada y aún puede llegar a tener un efecto marginal negativo. Esto podría ocurrir porque los requisitos del número de semanas son distintos entre regímenes. En el sistema de ahorro individual se exigen 1150 semanas⁶ y en el de ahorro individual 1300. Así, por ejemplo, una persona que tenga 750 semanas cotizadas como exige el

³ Edades de 57 años para mujeres y 62 para hombres

⁴ Una séptima parte según datos de Asofondos

⁵ Pagos mensuales equivalentes al umbral de pobreza monetaria extrema. A 2018 esta cifra era equivalente a 127 mil pesos corrientes.

⁶ Por regla general no se exige una edad para pensionarse en el sistema privado. Mas bien se exige un capital mínimo que debe ser suficiente para financiar una renta vitalicia equivalente al 110% del salario mínimo. La edad solo aplica cuando se han alcanzado los 62 años en los hombres o los 57 en las mujeres y aún no se ha acumulado el capital suficiente para financiar la pensión. En este caso se recurre al Fondo de Garantía de Pensión Mínima que completa estos faltantes.

proyecto de ley y decide trasladarse de una AFP a Colpensiones, podría a la vuelta de 10 años cotizar 450 o 500 semanas adicionales, que no se serán suficientes para alcanzar una pensión, cosa contraria si tomara la decisión de mantenerse en el régimen de ahorro individual.

El proyecto de ley genera además un daño reputacional sobre el régimen de ahorro individual. Esto ocurre al reforzar la idea que el sistema privado ofrece unas bajas mesadas en relación con el sistema público, dejando la falsa impresión de que la gestión realizada por los privados es ineficiente. En cambio, se debe señalar claramente que unas pensiones son superiores a las otras por efectos de los subsidios regresivos otorgados.

Esta situación de afectación reputacional generará una enorme barrera política hacia futuro cuando se quiera reformar de manera estructural el sistema pensional. Esto es así porque cualquier modificación que pretenda su mejoramiento, deberá contener de manera inexorable con un esquema parcial o total de capitalización individual que permita la viabilidad financiera del sistema en el tiempo y que esté a cargo del sector privado.

3. Constitucionalidad del proyecto de ley

El proyecto de ley es abiertamente inconstitucional, ya que trasgrede de manera directa cuatro (4) artículos de la Constitución Política. Dos de ellos relacionados con el principio de sostenibilidad fiscal. En particular, el artículo 48 de la carta superior señala la imperiosa necesidad de que las leyes que se expidan en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo contenida en ellas. Al respecto señala:

Artículo 48 CP. El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

A este respecto hay que señalar que ha sido el mismo Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Nacional quien ha señalado la imposibilidad de financiar lo dispuesto en la norma. Esto supone que el rector de la política fiscal y encargado de hacer la planeación de mediano y largo plazo en esta materia ha señalado no solo la inconveniencia, sino además de la imposibilidad material de financiar estas prestaciones dada la restricción presupuestaria actual y futura de la Nación.⁷

El otro artículo que trasgrede el proyecto es el 334. Este señala que la sostenibilidad fiscal es un principio constitucional para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Además indica que el logro de estos objetivos debe ser gradual y debe ser acompasado con los

⁷ Agravada por la pandemia del Covid-19

recursos que existen para garantizar el ejercicio de los derechos. De allí que la mera disposición legal, sin los recursos necesarios y suficientes para su implementación y sostenimiento en el tiempo constituyen una denegación de la figura del Estado Social de Derecho.

Los otros dos artículos tienen que ver con la iniciativa para presentar este tipo de iniciativas. La Constitución Política señala con claridad que las iniciativas legales en materia de gasto y deuda pública corresponden de manera exclusiva a la Rama Ejecutiva del Poder Público. El proyecto de ley, al ser de autoría de un conjunto de parlamentarios constituidos como bancada, desconoce de manera abierta esta disposición.

Al respecto hay que señalar que el artículo 154 de la Constitución Política reserva la iniciativa de ciertas materias al Gobierno Nacional. Dentro de estas se encuentran las leyes que establecen las rentas nacionales y fijan los gastos de la administración. Al respecto hay que decir que el proyecto de ley altera los gastos presentes y futuros de la Nación al imponer una nueva responsabilidad que se deriva de su adopción. En este sentido el Congreso y los legisladores sobrepasan las atribuciones que le fueron concedidas por la carta magna.

El último artículo está referido a las funciones que corresponden al presidente de la república. Allí se señala en el numeral 25 que es de su exclusivo resorte organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio. De esto se colige que el proyecto de ley invade orbitas que no le corresponden, al crear una deuda contingente en cabeza del Gobierno Nacional sin el beneplácito del presidente de la república.

4. Efectos sobre la industria aseguradora

El sector asegurador participa del sistema pensional en su componente de ahorro individual. Su papel es doble: de una parte expide rentas vitalicias, que son contratos de seguros que se asimilan a una pensión tradicional y de la otra cubre los riesgos de invalidez y muerte de los afiliados al RAIS con seguros previsionales.

Las rentas vitalicias son contratos que se suscriben entre una persona natural a la que se le ha reconocido su derecho a la pensión y una aseguradora. Se trata de un contrato irrevocable en el que la compañía se encarga de realizar pagos mensuales, que se ajustan con el IPC o el salario mínimo, hasta la muerte del último de los beneficiarios contemplados por ley. La compañía recibe a cambio el pago de una prima única constituida por los ahorros acumulados, los rendimientos que este ha generado y el bono pensional en caso de existir⁸.

Uno de los mayores problemas que enfrenta el régimen privado de pensiones tiene que ver con el bajo dinamismo de los seguros de rentas vitalicias. A la fecha, 190 mil personas se

⁸ También puede recibir recurso del seguro previsional en caso de tratarse de una pensión de invalidez o de sobrevivencia.

han pensionado a través de este régimen y apenas unos 75 mil lo han hecho a través de la modalidad de renta vitalicia. La población restante se ha pensionado a través de la modalidad de retiro programado. La proporción de pensionados es baja si se compara con países como Chile, donde un 70% de las personas se pensionan bajo la modalidad de renta vitalicia.

Las causas de este mal funcionamiento son variadas. Una de ellas tienen que ver con la baja capacidad de ahorro de los hogares en el país. Otra, con la imposibilidad de acceder a recursos del Fondo y Garantía de Pensión Mínima, debido a barreras regulatorias.

Una tercera tiene que ver con la inestabilidad jurídica que rodea al sistema pensional, en el que las decisiones de las distintas de la rama judicial flexibilizan los requisitos de entrada a las prestaciones y amplían los beneficiarios, expandiendo ilimitadamente las responsabilidades a cargo de las aseguradoras y demás pagadores. Una última tiene que ver con los incrementos al salario mínimo de las rentas que fueron suscritas con anterioridad al año 2015 y la obligación de ajustar las reservas técnicas en montos que superan por mucho la inflación, lo cual constituye un desmedro en la situación financiera de las aseguradoras⁹.

En este sentido el proyecto de ley de “Ventana Pensional” constituye un freno a la evolución de las rentas vitalicias en Colombia, ya que drena los ahorros del sistema de ahorro individual en cerca de un 10% según lo estimado por el Ministerio de Hacienda¹⁰. Esto podría disminuir la suscripción de entre 12 y 15 mil rentas en el mediano plazo, lo que visto de otra manera es equivalente al número de rentas que se expiden durante dos años.

Esta no deja de ser una situación grave para el sistema pensional. Como ya se ha señalado, buena parte de la sostenibilidad pensional pasa por tener un régimen privado de pensiones robusto, lo que incluye tanto a las AFP como a las aseguradoras. Debilitar las rentas vitalicias, significa limitar las posibilidades que tienen los colombianos para pensionarse a través de un mecanismo de jubilación idóneo, en el que el riesgo de extralongevidad es asumido por un tercero y en el que el asegurado tiene la plena certeza de que sus mesadas serán reconocidos hasta el último día de vida de él y/o sus beneficiarios.

El seguro previsional por su parte ampara la muerte prematura y la invalidez de las personas que cotizan al régimen de ahorro individual con solidaridad. En este caso la aseguradora firma un contrato de seguros con una AFP, en el que se ofrece la cobertura a todas las personas que se encuentran afiliadas y cumplen con los requisitos que establece la ley para

⁹ Las rentas suscritas después del año 2015 ya cuentan con una cobertura a los incrementos de salario mínimo. Decreto 036 de 2015

¹⁰ En concepto enviado al Congreso tasa esta cifra en 27 billones de pesos

ser beneficiarios de esta. En caso de muerte o fallecimiento, la aseguradora realiza un pago a la AFP por un monto que permite contratar la pensión.

En la actualidad solo 6 de los 16 millones de personas que se encuentran afiliadas al régimen de ahorro individual tienen esta cobertura. Esto es así porque la norma exige que para acceder a la cobertura, los afiliados al régimen deben haber cotizado al menos 50 semanas durante los últimos tres años. Esta condición en un contexto de elevada informalidad laboral como el colombiano, conlleva a que muchas de las personas afiliadas, tanto al régimen privado como público se encuentren desprotegidas contra estos riesgos.

El proyecto de ley 018 de 2021C tendrá un efecto negativo sobre el seguro previsional debido a que disminuye la base de afiliados y traslada a Colpensiones los cotizantes de mayores ingresos y densidades de cotización, lo que desfinanciará el esquema mutual de seguros existente. En otras palabras, quedarán muchos que aportan poco y otros pocos que aportaban mucho se irán al sistema público. Esto significa que el número de siniestros se mantendrá prácticamente inalterado, pero los recursos con que se cuenta para atenderlos disminuirá.

La situación puede concluir bien sea en un incremento en el costo del seguro o el no ofrecimiento por parte de las compañías del seguro, dejando una parte de la población cotizante sin cobertura, con los efectos nocivos que esto conlleva. De hecho en la actualidad apenas sobreviven 3 compañías de seguros que ofrecen este tipo de servicios debido a múltiples problemas asociados con su gestión.¹¹ Cuentas elaboradas por el gremio señalan que el proyecto de ley podría encarecer el producto entre un 3% y un 5%.

5. Propuesta Fasecolda

Por las razones expuestas, Fasecolda solicita respetuosamente el archivo del proyecto de ley 018 de 2021 Cámara por considerarlo inconveniente e inconstitucional.

Respetuosamente,



LUIS EDUARDO CLAVIJO PATIÑO
Vicepresidente Jurídico

Elaboró: Mario Fernando Cruz Vargas. Director Seguridad Social

¹¹ Las decisiones judiciales, incremento en la siniestralidad y el fraude son algunas de las causas del mal funcionamiento de los seguros previsionales.